COMISIÓN DE HACIENDA

(Sesión celebrada el día 14 de marzo de 2019).

SEÑORA SECRETARIA- Está abierto el acto.

(Son las 10:06).

–De acuerdo con el artículo 159 del Reglamento de la Cámara de Senadores, corresponde designar presidente y vicepresidente de la comisión.

SEÑOR BERTERRECHE.- En nombre de la bancada del Frente Amplio proponemos como presidente de la Comisión de Hacienda al señor senador Amorín.

SEÑORA SECRETARIA.- Se va a votar la propuesta del señor senador.

(Se vota).

–5 en 6. **Afirmativa.**

(Ocupa la presidencia el señor José Amorín).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 10:08).

–Corresponde ahora designar al vicepresidente.

SEÑOR BERTERRECHE.- Propongo al señor senador Michelini.

SEÑOR PRESIDENTE- Se va a votar la propuesta formulada.

(Se vota).

–6 en 6. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes que corresponde a la carpeta n.º 1270/18, distribuido 2277/19, relativo a las actividades de investigación y desarrollo. Se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar un crédito fiscal a las empresas privadas.

Nota conteniendo comentarios sobre la carpeta n.º 1263 que fue remitida por dos profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Se trata del proyecto de ley relativo a la defensa de la libre competencia en el comercio, modificaciones a la Ley n.º 18159 de 20 de julio de 2007, que fue aprobado por la Cámara de Representantes.

(Ingresan a sala el señor subsecretario de Economía y Finanzas y sus asesores).

–La Comisión de Hacienda tiene mucho gusto en recibir al señor subsecretario de Economía y Finanzas, contador Pablo Ferreri, a la economista Ana Inés Morató y al economista Juan Labraga, a los efectos de hacer una exposición sobre los proyectos de ley que se han presentado.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Muchas gracias. Es un placer retomar las reuniones que hemos tenido a lo largo de todos estos años.

Estamos aquí para comentar tres proyectos de ley que son importantes y que van en la línea de dinamizar la economía, mejorar la inserción internacional del Uruguay y fomentar las micro- y pequeñas empresas, lo que también colabora en el dinamismo y en la regulación de los mercados a nivel nacional.

El primero al que nos vamos a referir tiene que ver con el fomento a las actividades de investigación y desarrollo en nuestro país. Tal como está expresado en la exposición de motivos, este tema es relevante en un país como Uruguay, donde la inversión a nivel privado en investigación y desarrollo es baja. Hay que decir que este tipo de inversión a nivel internacional también es baja porque las empresas, en general, invierten menos de lo que los países precisan en I+D. Como regla general, salvo algunas excepciones, es baja y en el caso de Uruguay es particularmente baja. Por ejemplo, la inversión de I+D de las empresas uruguayas se ubica en el entorno del 0,1 % de las ventas mientras en la media de OCDE ese valor está en el entorno del 2,5 % de las ventas. Entonces, se vuelve relevante generar estímulos para inversión en I+D en el sector privado, más allá de la que se pueda realizar e impulsar a través del sector público y de los subsidios directos a estas actividades que también se dan por medio de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Considerando los estímulos y soluciones que se han encontrado a nivel internacional, el Poder Ejecutivo planteó este proyecto de ley que tiene dos artículos. Pensamos que es una iniciativa sencilla pero muy potente puesto que otorga un estímulo que si lo analizamos a nivel comparado e internacional, colocaría a Uruguay dentro del grupo de países que da estímulos más fuertes a la inversión en I+D. En el análisis de este proyecto contamos también con asesoramiento del BID. Por lo tanto, hablamos con propiedad a la hora de decir que colocaría al Uruguay a la vanguardia en cuanto a los estímulos que se ofrecen a la inversión en I+D.

Lo que se propone en esta iniciativa es estructurar el esquema a través de la ANII y dar hasta un 35 % de los gastos en inversión en I+D en certificados de créditos que se podrían utilizar en diversos fines como el pago de impuestos –sería el principal– o la atención de las obligaciones de la seguridad social. Entonces, lo que se prevé es que hasta en un 35 % de la inversión se otorguen créditos fiscales a través de una devolución por certificados de créditos. Además, ese 35 % puede subir a un 45 % cuando los proyectos se realicen en conjunto con universidades u otras instituciones públicas que lleven adelante procesos de I+D en el Uruguay.

Esto es lo que se propone a través de este proyecto, el cual ya fue votado en la Cámara de Representantes y creemos que puede ser un estímulo importante a esa deficiencia o insuficiencia de inversión en I+D del sector privado.

SEÑOR BERTERRECHE.- En primer lugar, doy la bienvenida al equipo del Ministerio de Economía y Finanzas.

En segundo término, celebro este tipo de proyectos de ley porque, en lo personal, entiendo que la competitividad se juega mucho más acá que en otros ámbitos en cuanto al desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Quisiera saber si tienen una evaluación del impacto del costo fiscal y cómo afectaría lo que se da a ciencia y tecnología en el total del producto bruto interno.

SEÑORA MORATÓ.- Como comentó el señor subsecretario, este proyecto se hizo con apoyo del BID y una consultoría. Ahí tenemos algunas estimaciones de cómo podría impactar pero, lógicamente, esto es muy sensible. O sea, magnificar ese impacto es muy sensible a varios parámetros que no conocemos en este momento como, por ejemplo, qué porcentaje de los gastos de I+D las empresas efectivamente van a presentar por este mecanismo y qué tan sensibles son a un estímulo de este estilo. Por tanto, lo que tenemos son estimaciones basadas en parámetros internacionales, como por

ejemplo la experiencia chilena o de algunos países europeos. Lo que se estima es que podría impactar un 20 % adicional de inversión en I+D por parte de las empresas. Este sería un escenario de media; si quieren después compartimos el detalle de estas estimaciones. Se trata de una aproximación. El costo fiscal es el 35 %.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Ahora vamos a analizar el proyecto de ley que crea un régimen especial de exportaciones para micro- y pequeñas empresas.

Tiene como cometido colaborar en la inserción internacional de las micro- y pequeñas empresas de nuestro país. Como está referido en el proyecto de ley, se remite la definición de micro- y pequeñas empresas a la Ley n.º 16201, de agosto de 1991, la cual luego fue reglamentada en un decreto. Para recordar, las micro empresas son aquellas que ocupan hasta cuatro personas y tienen una facturación de hasta 2:000.000 de unidades indexadas, mientras que las pequeñas empresas son aquellas que ocupan hasta diecinueve personas y tienen una facturación anual de hasta 10:000.000 de unidades indexadas.

Vale la pena recordar –esto figura en la información remitida en la exposición de motivos– la importancia de la internacionalización de las micro- y pequeñas empresas. Aproximadamente, el 49 % de las empresas exportadoras del Uruguay son micro- y pequeñas empresas, pero solo representan el 4 % del valor de las exportaciones. Obviamente, hay una concentración del valor exportado en los exportadores más grandes. Esto nos quiere decir que hay un buen espacio para el crecimiento de exportaciones de micro- y pequeñas empresas siempre que se superen las restricciones que tienen para exportar. Básicamente, estamos hablando de los costos que implican en términos de porcentaje del valor exportado, de la burocracia aduanera, de la exportación, así como también, muchas veces –más allá del costo– las restricciones en cuanto a la capacidad de cumplir con las obligaciones que tienen los pequeños y, sobre todo, los microempresarios. Incluso, muchas veces hay desconocimiento de las obligaciones que hay que llevar adelante para poder exportar.

Por eso este proyecto de ley propone, no solo reducir los costos de las exportaciones sino también facilitar de manera importante lo que tiene que ver con los trámites para que estas empresas puedan exportar. Vale decir que nos parecía tan importante reducir los costos como los aspectos burocráticos, y para ello trabajamos en conjunto con la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay –los señores senadores tienen en su poder toda la información, que les fue remitida–; es así que el proyecto de ley se complementa con un acuerdo firmado el año pasado con dicha asociación, para poder llevar adelante lo que estamos proponiendo aquí.

En síntesis, se plantea eliminar todos los tributos a la exportación para las micro- y pequeñas empresas que exporten, siempre y cuando esas exportaciones sean, en cada ocasión, inferiores a USD 2.000. Esto permite poner a andar la maquinaria, incluso en un escenario de aumento del comercio internacional fruto del comercio electrónico. Las exportaciones por comercio electrónico de consumidor hacia las empresas, en general, son de montos menores a lo que son las exportaciones tradicionales. Por eso estamos trabajando en conjunto con la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay en un siguiente paso que tiene que ver con cómo podemos mejorar los aspectos vinculados a la exportación a través del comercio electrónico, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con las devoluciones que ocurren en un escenario de comercio electrónico.

Por lo tanto, ante todo se exonera de los tributos a la exportación y, luego, en función del mecanismo que se está pensando, hay una redistribución –por decirlo de alguna manera– de las responsabilidades entre despachantes y exportadores. Actualmente, en el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay –Carou– la responsabilidad recae siempre sobre el despachante, pero, en este caso, como lo que se está haciendo para agilitar los trámites es simplemente que el despachante intervenga a la hora de ingresar la exportación y en la codificación de los productos, quien tiene la posibilidad de verificar todas estas cosas es el exportador, por lo tanto, parte de la responsabilidad es trasladada a este.

A través del acuerdo firmado con la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, pensamos en una estructura que implique que este tipo de exportaciones esté exonerada de todos los tributos y que se haga a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE–, donde el pequeño exportador podrá ingresar y elegir uno de los despachantes que ofrece la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay –de una bolsa de despachantes que pondrá a disposición– o poner su propio despachante de aduana, si es que ya lo tiene –es decir que hay total libertad a la hora de elegir–, y será este quien realice el trámite. Asimismo, en el acuerdo firmado los despachantes de aduana se

comprometen a tener una tarifa única para las exportaciones de USD 1 a USD 2.000, que valdrá USD 10 más IVA.

Si comparamos los montos actuales de exportación para este tipo de operaciones, se ubican en el entorno de los USD 150 a USD 200 y ahora pasarán a tener un costo de USD 10 más IVA. Es decir que hay una reducción muy importante de costos. Antes podía llegar a ser hasta el 10 % del valor exportado o más porque esos USD 200 era un valor casi fijo, y hoy pasarán a ser USD 10 más IVA en USD 2.000 de exportación. Es bastante menos; estamos hablando de un 2 % de la exportación.

A la reducción de costos se agrega la simplificación porque solo hay que ingresar a la Ventanilla Única de Comercio Exterior, donde se puede elegir un despachante. Además, se hace la exportación de manera rápida; el compromiso es que los despachantes lo realicen en veinticuatro horas.

Por consiguiente, este proyecto de ley permitirá avanzar en la agilidad, en la simplificación y en la reducción de costos para las exportaciones de las micro- y pequeñas empresas del Uruguay.

SEÑOR CAMY.- Saludamos la presencia del señor subsecretario, así como también de los asesores y asesoras que le acompañan; siempre es un gusto contar con su presencia en esta comisión.

Este proyecto está inspirado en una lógica –compartida– que se expresa en la exposición de motivos. Si bien vamos a analizar esto con mayor detenimiento, el subsecretario ya ha sido muy claro al respecto.

Por mi parte, quiero hacer un par de consultas. En primer lugar, me gustaría saber por qué se fija el tope en USD 2.000. Aclaro que no estoy cuestionando esta decisión, pues sé que siempre hay que poner un tope, pero quería conocer la razón que se aduce para fijarlo en ese monto. Uno se pregunta si no será bajo ese tope, más allá de que sabemos que está dirigido como incentivo a un sector específico que se pretende impulsar a exportar.

En segundo término, tengo cierta información –y quiero saber si es correcta– en cuanto a que las empresas incluidas dentro de estos beneficios abarcarían, hoy, un 4 % del total de las exportaciones de bienes. De hecho, hay una treintena de empresas que concentran casi la mitad de las exportaciones del país. Entonces, quisiera saber qué sectores del país –representados por estas empresas pequeñas–se prevé que se verían más favorecidos a partir de estas medidas de incentivo para la exportación.

SEÑOR BERTERRECHE.- Por mi parte, tengo una consulta que también se relaciona con el artículo 1.º y el tope fijado en USD 2.000.

En general, las leyes se plantean sabiendo que pueden ser cambiadas, aunque a largo plazo; entonces, cabe preguntarse por qué se establece una moneda fija y no algo que se pueda indexar en relación con el aumento de los valores a nivel internacional. Me refiero a establecer, por ejemplo, en lugar de dólares, determinada cantidad de unidades indexadas. Eso aseguraría que esta norma tuviera una permanencia mayor en el sentido de no tener que modificar más adelante esos valores.

Otra duda que me surge tiene que ver con el hecho de que esto no es por única vez ni por un año, sino cada vez que se realice una operación; entonces me pregunto si no tendrá como contrapartida el riesgo de la segmentación de la exportación, es decir, que se hagan por separado exportaciones por USD 2.000 muchas veces, solamente para evitar pagar los impuestos. Dejo planteado esto como una duda.

SEÑOR LABRAGA.- Buenos días a todos.

Para hacer referencia al objetivo, quiero decir que en la elaboración de este proyecto de ley se analizaron los datos comparados de la región y pudimos ver que el valor exportado por estos emprendimientos, que precisamente es de 4 %, es muy inferior al promedio regional, sobre todo, de Chile, Perú y Colombia, que tienen cerca del 8 % o 10 % del valor de las exportaciones de estas

empresas. Esta fue la motivación; nos preguntamos qué teníamos de distinto con respecto a ellos y por qué en Uruguay estas empresas no se estaban desarrollando en los mercados internacionales.

Adicionalmente, nuestra tasa de supervivencia en las exportaciones es muy inferior a la de esos países, pues existen muchos programas en esas empresas que dan el salto, es decir, se internacionalizan y exportan por única vez y luego no lo hacen nunca más, o al menos, no lo hacen por varios años. En la última encuesta que se realizó a Mipymes surgió –como ocurre habitualmente– el tema de los costos y los trámites. Suponemos entonces que estos dos factores son los que están determinando que no se exporte o que cuando se hace haya falta de información. De este modo, luego de exportar nos llega la información y los comentarios en cuanto a lo caro que es exportar, por lo que se prefiere no hacerlo.

Con respecto al límite establecido de los USD 2.000, quiero decir que teníamos un delicado equilibrio para cubrir, por lo que si poníamos un monto más elevado quizás cubríamos más empresas, pero en realidad el problema fuerte lo tenemos identificado en los emprendedores con nuevos productos cuando están empezando. Es decir que si poníamos un monto más alto quizás debíamos colocar un tope de monto porque podría suceder que las exportaciones empezaran a segmentarse como forma de poder utilizar este sistema, lo que implicaría una mala utilización. Por lo tanto, preferimos establecer un monto que puede parecer bajo pero no tiene límite en cuanto a las veces en que se puede utilizar. Así, nos garantizamos dos cosas. Por un lado, que esto será usado por el universo de empresas y emprendedores que a nosotros nos interesa y, por otro, que no será algo rentable para un emprendimiento mediano porque los ahorros no justifican hacer cinco o seis despachos. Quizás tendrían un ahorro desde el punto de vista de los costos, pero en lo que tiene que ver con los trámites, la segmentación en varios despachos de USD 2.000, implicaría un gran esfuerzo.

Con relación a la otra pregunta que se formuló, quiero decir que por cuestiones de transparencia y de comercio exterior, la moneda usual suele ser el dólar, y si bien sé que estamos en tiempos turbulentos, no parece que estos USD 2.000 se vayan a depreciar tan rápidamente como para que el sistema no resulte atractivo. De todos modos, eso es algo que se puede discutir.

SEÑOR CAMY.- Simplemente quiero saber si se ha perfilado qué tipo de sectores en particular se podrían involucrar en estos beneficios.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Es bastante heterogéneo. ¿Por qué? Porque si bien este tipo de empresas solamente exportan el 4% del valor total exportado, representan la mitad de las empresas exportadoras. Por ejemplo, los datos del 2016 hablan de 1.176 empresas exportadoras y que el 49% eran micro- y pequeñas empresas. En consecuencia, el alcance por rubros de estos sectores está bastante difuminado. Entonces, más allá de tener un sesgo por sector de actividad, lo que se busca es analizar el tamaño de las empresas. Entendemos que en un mundo cada vez más digitalizado hay una gran oportunidad para que las micro- y pequeñas empresas puedan exportar directamente a los consumidores, y que este tipo de herramientas va a favorecerla mucho.

Con respecto a la carpeta n.º 1263/2018, debemos decir que surge de un intercambio que ha llevado adelante nuestra Comisión de Defensa de la Competencia –dos integrantes de esa comisión están llegando a este ámbito–, más concretamente, de una revisión entre pares que se realizó en el ámbito de las Naciones Unidas, con relación a la regulación existente en nuestro país sobre promoción y defensa de la competencia. Fruto de esta revisión, se hicieron algunas recomendaciones, algunas de las cuales fueron recogidas en este proyecto de ley que se remitió al Parlamento y que fue votado por la Cámara de Representantes. Por lo tanto, lo que se hace aquí es redefinir la lista de actividades que se consideran prohibidas, cambiando algunos criterios, y también se introducen modificaciones en relación con la autorización de operaciones en las que se pueden generar concentraciones en los mercados, respecto a las compras, fusiones o adquisiciones de empresas. El Poder Ejecutivo envió una propuesta en la que se hablaba de adquisiciones o fusiones que superaran los 750:000.000 de unidades indexadas, fruto de la discusión parlamentaria en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes. Luego, en su votación, ese umbral pasó a ser de 600:000.000 de unidades indexadas, lo que vuelve un poco más exigente todo lo que tiene que ver con los controles que deben realizarse.

Como Poder Ejecutivo estuvimos de acuerdo con esa modificación, nos pareció bien y, por lo tanto, lo que se está llevando adelante en esta iniciativa legal, básicamente, son algunos rediseños fruto de esos trabajos en los ámbitos de Naciones Unidas y que tienen que ver con mayores controles y mejor intervención en cuanto a las compras, fusiones, adquisiciones y otros aspectos vinculados a las listas de actividades que se consideran prohibidas *per se* o que pueden ser consideradas prácticas nocivas.

Ese es el espíritu general del proyecto de ley y estamos abiertos para contestar las preguntas que puedan surgir.

(Ingresan a sala la doctora Natalia Jul y la economista Luciana Macedo).

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a la doctora Natalia Jul y a la economista Luciana Macedo, que seguramente vendrán a colaborar con el señor subsecretario.

Sin más, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑORA MACEDO.- Buenos días. Ante todo, quiero pedir disculpas por nuestra demora, que se debió a que nos equivocamos de edificio.

En el sentido de lo que decía el señor subsecretario, quiero señalar que con esta propuesta de reforma de la ley de defensa de la competencia lo que se busca es cambiar algunas disposiciones para mejorar el funcionamiento de los mercados. Los dos grandes cambios que se introducen en ella tienen que ver –como decía el subsecretario Ferreri–, con la modificación de la regla de análisis para el estudio de determinados casos. De acuerdo a nuestra legislación, se aplica lo que se llama la regla de la razón para estudiar las conductas anticompetitivas, lo que implica, por un lado, analizar los efectos negativos de la restricción de la competencia y, por otro, evaluar las eficiencias económicas que podría tener determinada conducta.

La propuesta está de acuerdo con las mejores recomendaciones internacionales en el sentido de que hay ciertas prácticas anticompetitivas que no requerirían ese análisis de ganancias de eficiencia, sino que tendrían que ser prácticas prohibidas *per se* y que en la iniciativa están bien definidas y delimitadas; son los llamados cárteles de núcleo duro, que son los acuerdos de fijación de precios entre empresas, los repartos de cantidades y de mercados y los acuerdos con usuarios en licitaciones. O sea que son cuatro conductas específicamente descritas en el texto que pasarían a ser analizadas bajo una regla distinta, la regla *per se*. Si se comprueba la conducta –con todo lo que conlleva tener las pruebas para hacerlo y saber si algo ocurrió–, no se requeriría ese análisis posterior de ganancias y eficiencias porque, justamente, se cree que son las prácticas más nocivas para el consumidor y que no tienen ninguna posible eficiencia que pueda trasladarse a él.

El otro gran cambio que se introduce es el control de fusiones y adquisiciones, una función que no tiene la comisión actualmente. Eso también está de acuerdo con las mejores prácticas internacionales que buscan controlar las fusiones y adquisiciones por encima de determinado umbral y, como decía el señor subsecretario Ferreri, la propuesta que llegó el Parlamento fue de 600:000.000 de UI. Eso implica que la comisión tenga que estudiar esos casos y analizar si esas posibles fusiones adquisiciones afectan negativamente a la competencia. En síntesis, la comisión tendría la facultad de autorizar la fusión, negarla o autorizarla con ciertas condicionalidades. Básicamente esos son los dos grandes cambios.

Estoy a disposición por cualquier consulta.

SEÑOR PRESIDENTE.- La exposición fue muy clara.

Les agradecemos a todos su concurrencia.

(Se retiran de sala el subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas y sus asesores).

–Tenemos a consideración tres proyectos de ley. Uno de ellos refiere a la defensa de la libre competencia en el comercio.

SEÑOR CAMY.- Quería consultar si hay premura por parte del oficialismo de aprobar los proyectos en el día de hoy. Aclaro que hago esta pregunta porque nuestra bancada el lunes no pudo tratarlos. La propuesta es empezar a considerarlos en el día de hoy y comprometernos a traer posición sobre todos

los proyectos para la próxima sesión. Hacemos esta propuesta porque la verdad es que no tuvimos tiempo de estudiarlos. Es más, a título personal arriesgo, en principio, posición favorable por lo que pude analizar, pero, repito, no tuvimos oportunidad de analizarlos formalmente.

SEÑOR BERTERRECHE.- Considero que eso es correcto; incluso, pienso que alguno de esos proyectos de ley puede requerir un estudio previo. Tal vez sería conveniente comenzar por los más sencillos. Con respecto al que tiene que ver con actividades de investigación y desarrollo pienso que podemos llegar a un acuerdo entre todos y aprobarlo rápidamente; en cambio, las otras iniciativas requieren determinado tiempo para su estudio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo.

Si los señores senadores están de acuerdo, la intención es votar el proyecto de ley sobre actividades de investigación y desarrollo la semana que viene y ver si es necesario recibir alguna visita para que nos brinde información sobre los otros proyectos de ley en cuestión.

(Apoyados).

–Se levanta la sesión.

(Son las 10:45).